

## **Interveniente – Termo de Ajustamento de Conduta**

**Dilermando Gomes de Alencar**  
Procurador Federal.

Ementa: Lei nº 7.347/85. Lei de Ação Civil Pública. Nos termos do parágrafo 6º, artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Cuida-se de faculdade e não de imposição legal.

Conforme precedente do Tribunal Regional Federal, a ausência de participação da administração pública, ainda que figure como interessada no objeto do TAC, não tem o condão de invalidá-lo.

Cabe à Diretoria da Aneel avaliar a conveniência e a oportunidade da Agência ser signatária do TAC, conforme pretende o Ministério Público Federal.

1 Por meio do Ofício nº 1488/2011 – MPF/PRPE/AT, a Procuradoria da República em Pernambuco submete à apreciação da Aneel a minuta de Termo de Ajustamento de Conduta MPF/PE/AT nº 002/2009.

### **I Relatório**

2 Por meio do Ofício nº 1488/2011 – MPF/PRPE/AT, a Procuradoria da República em Pernambuco submete à apreciação da Aneel a minuta de Termo de Ajustamento de Conduta MPF/PE/AT nº 002/2009.

3 Transcrevo trechos do citado Ofício:

Senhor Diretor-Geral,

A par de cumprimentá-lo, refiro-me ao inquérito civil em epígrafe, instaurado nesta Procuradoria da República com o intuito de apurar notícia de que a CELPE teria instalado rede de distribuição de energia elétrica em área de preservação permanente, localizada em Serrambi, no Município de Ipojuca, sem a autorização dos órgãos ambientais competentes, conforme Auto de Infração nº 541710/D, de 27/01/2009, lavrado pelo IBAMA/PE.

A propósito, com fundamento no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, valho-me do presente para encaminhar, para análise desse órgão, uma minuta impressa do Termo de Ajustamento de Conduta que se pretende firmar, cujo objeto é o estabelecimento de condicionantes necessários à instalação, recuperação e manutenção de rede elétrica residencial, comercial ou industrial em áreas consideradas de preservação permanente ou de propriedade da União federal, especialmente as de uso comum do povo (praia), no âmbito do Estado de Pernambuco.

4 Observa-se da minuta de Termo de Ajustamento de Conduta MPF/PE/AT nº 002/2009, que a Aneel é instada a assinar referido ajuste nos seguintes termos:

### **Termo de Ajustamento de Conduta MPF/PE/AT nº 002/2009**

Termo de compromisso de ajustamento de conduta firmado perante o MINISTÉRIO PÚBLICO, no qual figuram como I - compromissada: (a) a CELPE; e (d) a ANEEL, com a finalidade de estabelecer condicionantes necessários à instalação, recuperação e manutenção de rede elétrica residencial, comercial ou industrial em áreas consideradas de preservação permanente e de propriedade da União federal, especialmente as de uso comum do povo (praia), no âmbito do Estado de PE.

#### **Do Compromitente**

O *Ministério Público Federal*, pelo Exmo. Sr. procurador da República Anastácio Nóbrega Tahim Júnio, da Procuradoria da República em Pernambuco.

#### **Do Compromissado**

A *Companhia Energética de Pernambuco – CELPE*, com sede na Av. João de Barros, nº 111, Boa Vista, nesta cidade, representada neste ato por seu Diretor – Presidente José Humberto Castro;

#### **Dos Intervenientes**

A *Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU*, com sede na Av. Alfredo Lisboa, nº 1168, 5º andar, Ed. Ministério da Fazenda, Bairro do Recife, nesta cidade, representada por seu gerente Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves;

O *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Superintendência Regional em Pernambuco – IBAMA/PE*, autarquia federal com sede regional na Av. 17 de agosto, nº 1057, Casa Forte, Recife/PE, representado neste ato pelo Superintendente Estadual João Arnaldo Novaes;

A *Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL*, com sede em SGAN 603, módulo J, Brasília, Distrito Federal, representada neste ato por seu Diretor-Geral Nelson José Hubner Moreira.

5 É o relatório. Passo a opinar.

### **II Da análise**

6 Em primeiro lugar, cumpre mencionar que o Ministério Público é uma instituição com assento constitucional:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado,

incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)

§3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do §3º. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

§5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do §3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

§6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

7 Com efeito, a nova ordem constitucional erigiu um autêntico “concurso de ações” entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, *a fortiori*, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. Com efeito, deve-se realçar que o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, permite que o Ministério Público promova qualquer espécie de ação para a defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

8 O *Parquet* legitima-se a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos, coletivos e sociais sob o ângulo material ou imaterial, consoante se observa da ementa abaixo:

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Fornecimento de medicamentos. Ministério Público. Legitimidade ativa. Defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis. Precedentes. A Constituição do Brasil, em seu artigo 127, confere expressamente ao Ministério Público poderes para agir em defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, como no caso de garantir o fornecimento de medicamentos a hipossuficiente. Não há que se falar em usurpação de competência da defensoria pública ou da advocacia privada. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF RE nº 554.088-AgR/SC, 2ª Turma. Rel. Min. Eros Grau. Julg. 03.06.2008. DJe, 20 jun. 2008)

9 Para além do novo papel conferido ao Ministério Público pela Constituição de 1988, restou expresso que:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

10 Observa-se que é função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Esta função é minudenciada pela Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico.

11 A Lei nº 7.347/85 dispõe acerca da legitimidade para a propositura da ação civil pública:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (*Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007*)

I - o Ministério Público; (*Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007*)

II - a Defensoria Pública; (*Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007*)

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (*Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007*)

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (*Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007*)

V - a associação que, concomitantemente: (*Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007*)

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (*Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007*)

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (*Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007*)

**12** Destaque-se, ainda, que, nos termos do parágrafo 6º, artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

**13** O compromisso de ajustamento de conduta é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado tomado causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei.

**14** Segundo Hugo Nigro Mazzilli, em *A defesa dos interesses difusos em juízo*, o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título. Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faleceria o interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem o título executivo.

**15** Feitas estas considerações sucintas acerca da natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta, convém destacar que o legislador facultou ao Poder Público e a outras associações legitimadas habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes, conforme se observa do parágrafo 2º, artigo 5º, da Lei nº 7.347/85.

**16** Cuida-se, pois, de uma faculdade e não de uma imposição do texto legal. Nessa linha, eventual participação da administração pública, embora se mostre desejável, não pode ser considerada uma imposição, dada a ausência de previsão legal. Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

Processual Civil e Tributário. Agravo de Instrumento. Liminar em medida cautelar preparatória de ação civil pública. Licenças de operação de plataformas petrolíferas. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Nulidade. Princípio da razoabilidade. 1. Num exame preliminar, não é de se extrair dos

autos nenhum elemento concreto a sugerir risco iminente à proteção do meio ambiente, proveniente do termo firmado entre a Agravante e o IBAMA. 2. Tentativa de se viabilizar a adequação das exigências ambientais à continuidade do processo produtivo, de importância estratégica para o país. 3. Cláusula controvertida, em princípio, não revela a pretensa renúncia do IBAMA a seu poder de polícia, o que, fosse o caso, militaria em favor da nulidade da cláusula e não de todo o instrumento. 4. *Participação da Agência Nacional de Petróleo – ANP e do Ministério Público Federal como intervenientes no TAC afigura-se desejável, entretanto, sua ausência não torna nulo o instrumento, diante da falta de previsão legal nesse sentido.* 5. Ponderação de interesses, impondo a análise da questão pelo viés da razoabilidade. 6. Agravo de Instrumento provido para reformar a. decisão recorrida e, em consequência, indeferir a liminar pretendida. (TRF2. AG nº 111470/RJ. Processo: 2003.02.01.002913-5, 4ª Turma. Decisão de 09.04.2003)

**17** Nessa linha, nada obsta que a Aneel venha a celebrar um TAC na qualidade de interveniente, posto que há permissivo na Lei de Ação Civil Pública que faculta aos órgãos da administração atuarem na qualidade de litisconsortes. Ressalve-se, entretanto, que se trata de uma faculdade e não de uma imposição legal, razão pela qual cabe à Diretoria da Aneel avaliar a conveniência e a oportunidade da Agência ser signatária do TAC.

### III Conclusão

**18** Do exposto, esta Procuradoria Federal opina no sentido de que a Aneel pode ser signatária de um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta na qualidade de interveniente, uma vez que há permissivo na Lei nº 7.347/85. Ressalve-se, entretanto, que se trata de uma faculdade e não de uma imposição legal, razão pela qual cabe à Diretoria da Aneel avaliar a conveniência e a oportunidade da Agência ser signatária do TAC, conforme pretende o Ministério Público Federal.

É o Parecer.

Brasília, 08 de abril de 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALENCAR, Dilermando Gomes de. Interveniente: Termo de Ajustamento de Conduta. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 68, p. 79-81, mar./abr. 2013. Parecer.